

MECANISMOS ESTADUAIS DE TITULAÇÃO DO TERRITÓRIO QUILOMBOLA COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DO ARTIGO 68 DO ADCT.

Ana Carolina Gusmão da Costa¹

Laura Alves de Oliveira²

Resumo: As comunidades quilombolas possuem proteção jurídica por se tratarem de povos tradicionais que detém o direito ao reconhecimento e titulação de seu território. A discussão acerca dos direitos garantidos constitucionalmente às comunidades remanescentes de quilombos se faz cada dia mais importante, pois apesar de garantidos eles são rotineiramente violados. Pretende-se analisar o tema e oferecer alternativas para a construção de um novo paradigma para a efetividade deste direito em um contexto de garantia dos Direitos Humanos.

Palavras-chave: direito quilombola, direito à propriedade, direitos humanos, titulação de terras.

MECHANISMS OF STATE TITLES TERRITORIES QUILOMBO LA AS EFFECTIVE WAY OF ARTICLE 68 OF ADCT.

Abstract: Quilombo communities have legal protection because they are traditional people has the right to recognition and titling of their territory. The discussion about the rights constitutionally guaranteed to the former quilombo communities becomes increasingly important, because although they are guaranteed routinely violated. We intend to analyze the subject and provide alternatives to building a new paradigm for the realization of this right in the context of ensuring human rights.

¹ Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2011). Atualmente trabalha na Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania de Minas Gerais. Possui pós-graduação em Direitos Humanos pelo Instituto Claretiano, e em Estudos Diplomáticos pelo Centro de Estudos de Direito Internacional- CEDIN. É mestranda na PUC Minas. gusmaoanacarolina@yahoo.com.br

² Mestranda pela PUC Minas. Advogada. Laura.direito@hotmail.com

Keywords: quilombo right, right to property, human rights, land titling.

1. INTRODUÇÃO

O direito quilombola se torna mais relevante a cada dia que passa, uma vez que por meio dele é possível trabalhar a reparação das injustiças cometidas contra pessoas negras que foram reduzidas a escravas por mais de 300 anos no Brasil. Apesar de serem previstos na Constituição da República de 1988 bem como em outros diplomas legais, esses direitos ainda são pouco verificados na prática.

Dentre os direitos fundamentais à existência digna de todos os cidadãos e, sobretudo dos quilombolas, trabalharemos no presente texto sobre o direito ao reconhecimento e proteção dos territórios quilombolas. A Constituição da República garante o direito de propriedade do território a esses grupos, mas, muitas vezes a efetivação desse direito se estende por anos tendo em vista a excessiva quantidade de burocracia e também em razão de interesses políticos e econômicos.

Nesse sentido, existem vários estados que possuem legislação própria visando justamente diminuir esse tempo e buscar a efetivação desse direito tão caro a todos nós e que traz junto de si outros direitos tão importantes quanto, tais quais: o direito à moradia, à segurança, à educação, à liberdade religiosa e à saúde. Acerca da efetivação desses direitos é importante o investimento em termos de vontade política e empoderamento dos integrantes dessas comunidades a fim de que seja conquistada a igualdade material desse grupo tão vulnerabilizado. Pretende-se tratar da experiência do estado do Pará, que consegue titular as terras pertencentes às comunidades quilombolas com rapidez e dialogando com as lideranças quilombolas, bem como trabalhar os desafios que o estado de Minas Gerais ainda deve enfrentar para que possa efetivar os direitos fundamentais dos quilombolas que aqui vivem.

2. COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Quilombo é um termo da língua banta que originalmente era usado para se referir a lugares de descanso e passagem de povos nômades e também aos acampamentos de grupos que realizavam comércio de escravos. Durante os séculos em que a escravidão era realidade no Brasil, a palavra quilombo recebeu nova

acepção, e “passou a significar os locais de resistência nos quais os escravos buscavam refugio, afastando-se das práticas violentas pelos senhores de engenho”(ESCRITÓRIO DE DIREITOS HUMANOS, 2008, p. 15-16.)

O termo quilombola foi apropriado, de maneira simplista pelos colonizadores durante muito tempo para se referir aos escravos fugidos, que se agrupavam e se isolavam em áreas na maioria das vezes de difícil acesso, resistentes a política escravagista. Porém, desde o período colonial, conforme Bandeira Dantas esclarece, essa acepção já se desvirtuava da concepção dos próprios negros.

A palavra quilombo, portanto, não se refere apenas a esconderijo de escravos fugidos. Essa era a acepção dada ao termo pelos colonizadores. A palavra quilombo origina-se etimologicamente da língua africana *quimbundo*, em que a palavra *kilombo* tem, entre outros, significados de povoação, união. (BANDEIRA, 2002, p. 217)

Podemos definir Remanescentes de Quilombo, como segmentos negros em diferentes regiões e contextos, herdeiros de um legado cultural e material que lhes conferem uma referência presencial no sentimento de ser e pertencer a um lugar e a um grupo específico considerando o seu conteúdo histórico. Dessa forma, a determinação de uma Comunidade Remanescente Quilombola, além do âmbito objetivo, grupo com trajetória histórica própria, de relações territoriais específicas e com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida, também deve atender a um critério subjetivo, de autodeterminação. Vale destacar que estas comunidades podem estar em áreas rurais ou urbanas. Define o decreto nº 4887/2003 em seu artigo 2º:

Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

§ 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante auto definição da própria comunidade. (BRASIL, 2013)

Em resumo significa dizer que para ser considerada comunidade quilombola, o grupo deve se reconhecer como tal e não ter essa característica imposta a ele. Nesse sentido, tem se que:

A identidade étnica de um grupo é a base para sua forma de organização, de sua relação com os demais grupos e de sua ação política. A maneira pela qual os grupos sociais definem a própria identidade é resultado de uma confluência de fatores, escolhidos por eles mesmos: de uma ancestralidade comum, formas de organização política e social a elementos linguísticos e religiosos. (COMUNIDADES, 2015.)

Com o fim da escravidão, a condição do negro foi pouco alterada. Em 1888, apesar de não existir mais a figura do escravo, nenhuma medida foi tomada para inseri-lo de maneira adequada e justa na sociedade brasileira. Dessa forma, o negro continuava sendo excluído, discriminado e explorado. Ainda nesse momento, continuava a formação de quilombos, como forma de resistência às diversas formas de violência existentes e preservação cultural.

Nesse sentido, devemos nos apropriar do critério de diferença para construir uma igualdade de direitos, diante da inexistência de uma política de transição para inclusão social das comunidades quilombolas. No caso destas comunidades, uma discrepância de tratamento e de acesso aos seus direitos que só pode ser ultrapassada se pensarmos de acordo com outro paradigma, a partir do reconhecimento dessas diferenças para garantir uma maior acessibilidade e efetividade de direitos. Por isso, a relevada importância das políticas afirmativas e de outros programas destinados a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades. O tratamento especial que tem sido dedicado a essas comunidades, sobretudo após a Constituição de 1988 e o Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010), instrumentos de efetivação do Estado Democrático de Direito. Nas palavras de Boaventura de Souza Santos:

Perante isto, há que se buscar uma nova articulação entre políticas de igualdade e políticas de identidade. Antes de mais, há que se reconhecer que nem toda a diferença é inferiorizadora. E, por isso, a política de igualdade não tem de se reduzir a uma norma identitária única. Pelo contrário, sempre que estamos perante diferenças não inferiorizadoras, a política de igualdade que as desconhece ou descaracteriza,

converte-se contraditoriamente numa política de desigualdade. Uma política de igualdade que nega as diferenças não inferiorizadoras é, fato, uma política racista. Como vimos, o racismo, tanto se afirma pela absolutização das diferenças como pela negação absoluta das diferenças. (...) Daí, o novo meta-direito intercultural que, em meu entender, deve presidir a uma articulação pós-colonial e multicultural das políticas de igualdade e de identidade: temos o direito a ser iguais sempre que a diferença nos inferioriza; temos o direito de ser diferentes sempre que a desigualdade nos descaracteriza. (SANTOS, 2006, p. 313.)

3. DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO TERRITÓRIO QUILOMBOLA

Em grande parte, a principal luta das comunidades quilombolas hoje é pela garantia da posse de suas terras e reconhecimento da propriedade de seu território. Formalmente, esse processo de reconhecimento da propriedade e emissão dos devidos títulos que lhe são cabíveis é chamada de titulação de terras. A garantia a esse direito foi dado pela Constituição Federal de 1988, no chamado Ato das Disposições Constitucionais Transitórias em seu artigo 68, o Brasil comprometeu-se em emitir o título das terras que são cabíveis aos quilombolas:

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. (BRASIL, 1988.)

Para comunidades tradicionais, a terra possui um significado completamente diferente da que ela apresenta para a cultura hegemônica. Não se trata apenas de espaço para a moradia, que pode ser trocada pelo indivíduo sem maiores traumas, mas sim do elo que mantém a união do grupo, e que permite a sua continuidade no tempo através de sucessivas gerações, possibilitando a preservação da cultura, dos valores e do modo peculiar de vida da comunidade étnica. Entende-se por território a ser reconhecido, delimitado, demarcado e titulado aquele necessário à reprodução física, sociocultural das comunidades quilombolas. Devendo, englobar os espaços de moradia, de conservação ambiental, de exploração econômica, das atividades socioculturais, inclusive os espaços destinados aos cultos religiosos e ao lazer, considerando a noção de territorialidade da própria comunidade.

Privado do território, o grupo tende a se dispersar e a desaparecer, em razão dos interesses econômicos. Portanto, não é só a terra que se perde, pois a identidade coletiva também periga sucumbir. Dessa forma, não é exagero afirmar que quando se retira a terra de uma comunidade quilombola, não se está apenas violando o direito à moradia dos seus membros. Muito mais que isso, se está cometendo uma violação de direitos humanos.

É preciso enfatizar que o ser humano não é um ente abstrato e desenraizado, mas uma pessoa concreta, cuja identidade é também constituída por laços culturais, tradições e valores socialmente compartilhados.

Nos grupos tradicionais, caracterizados por uma maior identidade cultural e por uma ligação mais orgânica entre os seus membros, estes aspectos comunitários tendem a assumir uma importância ainda maior. Por isso, a perda da identidade coletiva para os integrantes destes grupos costuma gerar crises profundas, intenso sofrimento e uma sensação de desamparo e de desorientação.

Assim, é possível traçar com facilidade uma ligação entre o princípio da dignidade da pessoa humana – epicentro axiológico da Constituição de 88 – com o art. 68 do ADCT, que almeja preservar a identidade étnica e cultural dos remanescentes de quilombos. Isto porque, a garantia da terra para o quilombola é pressuposto necessário para a garantia da sua própria identidade. Desta forma, não é apenas o direito dos membros de cada comunidade de remanescentes de quilombo que é violado quando se permite o desaparecimento de um grupo étnico. Perdem também, todos os brasileiros, das presentes e futuras gerações, que ficam privados do acesso a um “modo de criar, fazer e viver”, que compunha o patrimônio cultural do país (art. 215, caput e inciso II, Constituição Federal, 1988).

4. MECANISMO DE TITULAÇÃO DE TERRAS

Dissemos anteriormente que o direito à propriedade e posse dos territórios quilombolas já é garantida pela Constituição da República de 1988, nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. Para que esse direito seja materializado, porém, é necessário que haja um procedimento de certificação, identificação e delimitação, consulta a órgãos públicos, desintrusão e titulação dessas terras. Esse processo em sua integralidade é chamado de titulação das terras.

Existem na esfera do poder executivo diversos órgãos a nível federal e estadual que possuem competência para lidar com a titulação das terras e também da assistência técnica e jurídica das comunidades, a fim de que o direito à moradia digna seja realidade. Dentre elas, a que nos interessa neste momento é o INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, órgão do governo federal responsável pela titulação das comunidades quilombolas de Minas Gerais. O INCRA é o

responsável “pela delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes de comunidades quilombolas”. (ESCRITÓRIO DE DIREITOS HUMANOS, 2008, p. 28.)

Existem entraves políticos e burocráticos que tornam o processo de titulação das terras excessivamente demorado e perigoso para as comunidades. Como as comunidades remanescentes de quilombolas geralmente se encontram em territórios conflituosos, quanto mais tempo demora a titulação de terra, mais tempo essas pessoas ficam em situação de insegurança.

Segundo a Fundação Cultural Palmares, atualmente existem 2.606 comunidades quilombolas no país e a emissão de 2194 certidões de reconhecimento (FUNDAÇÃO PALMARES, 2015). A seguir, abordaremos como se dá em Minas Gerais o procedimento necessário para titulação das terras das comunidades remanescentes de quilombo.

4.1 Procedimento de titulação junto ao INCRA

Para que uma comunidade quilombola possa ter suas terras tituladas, é necessário que ela realize vários procedimentos junto à Fundação Cultural Palmares e ao INCRA e também a órgãos estaduais, caso tenham sido previamente criados para esse fim. Primeiramente a comunidade tem que ser certificada como comunidade quilombola. Quem faz essa certificação é a Fundação Cultural Palmares, a partir do pedido das comunidades nesse sentido.

A certificação é consequência da autodefinição da comunidade como remanescente de quilombo, cujo fundamento legal está na Convenção 169 da OIT, que foi incorporado em nossa legislação por meio do Decreto nº 5051/2004 e Decreto Legislativo nº 143/2002. O pedido deve ser feito pela ata de assembleia realizada pela Associação, caso esta já exista, ou por meio de documento comprovando reunião ocorrida na qual a maioria dos integrantes declare que a comunidade é remanescente de quilombo. (QUILOMBOLAS, 2015).

Após o pedido, a Fundação Cultural Palmares emitirá uma Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos. A autodefinição da comunidade é algo muito relevante, haja vista as consequências que ele traz. Por serem muitas as comunidades que se situam em locais de conflito agrário, a certificação pode ser vista como a declaração de uma guerra com os

fazendeiros locais. Por esse motivo o pedido de certificação deve vir da própria comunidade e ser documentado. (ESCRITÓRIO DE DIREITOS HUMANOS, 2008).

Em seguida a solicitação de abertura de procedimentos administrativos visando à regularização das terras é feito junto ao INCRA, que é o órgão responsável direto pela identificação e delimitação das terras. Para que essa solicitação seja feita é necessário apresentar a Certidão de Registro emitida pela Fundação Cultural Palmares. É neste momento que é elaborado o RTID – Relatório Técnico de Identificação e Delimitação. Por se tratar de procedimento técnico de alta complexidade que envolve profissionais de diversas áreas, a elaboração deste relatório é de alto custo e demora tempo considerável para ficar pronto, o que prejudica no tempo de conclusão do procedimento. (ESCRITÓRIO DE DIREITOS HUMANOS, 2008).

Após a elaboração do Relatório, o INCRA irá publicar em Diários Oficiais da União e do Município a delimitação da comunidade quilombola, na qual constarão “os registros incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis ao reconhecimento e demarcação” (ESCRITÓRIO DE DIREITOS HUMANOS, 2008, pag.36). Ao mesmo tempo em que realiza a publicação, o INCRA deverá encaminhar o RTID aos órgãos públicos que possam demonstrar interesse por essa área, tais como: o IBAMA, a FUNAI, dentre outras. Essa medida visa integrar os interesses da comunidade e do Estado, visando a sustentabilidade da comunidade.

A fase seguinte é a de desintrusão, que em síntese significa retirar as pessoas que não são quilombolas da comunidade quilombola. Conforme dissemos anteriormente, é comum haver particulares ou empresas funcionando nas terras quilombolas. Nessa fase pode ocorrer a desapropriação, compra e venda pelo Estado ou reassentamento de famílias não quilombolas.(ESCRITÓRIO DE DIREITOS HUMANOS, 2008).

Por fim, após todo esse procedimento é entregue o título que demonstra que aquelas terras pertencem à associação da comunidade quilombola. Importante salientar que o título não é entregue a cada um dos membros da comunidade, mas sim da comunidade como um todo. São características desse título: a inalienabilidade, a imprescritibilidade, a impenhorabilidade e a proibição de se dividir a terra entre os membros da comunidade, de forma que ela pertencerá a todas as pessoas que ali residem.

5. OS DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À TITULAÇÃO DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

Faz-se necessário para a titulação das terras de remanescentes de quilombos a autodeterminação da comunidade como quilombola. A declaração desta autodeterminação deverá ser encaminhada à Fundação Cultural Palmares³, este órgão então emite uma certificação, a Certidão de Autoreconhecimento, dando reconhecimento público à autodeterminação da comunidade.

No exercício desta fase há dificuldade de acesso ao interior das políticas públicas que atuam no auxílio da organização das associações quilombolas e na promoção dos direitos quilombolas, como exemplo o Escritório de Direitos Humanos. Não obstante, há também a demora da Fundação Palmares na emissão das certificações e a dificuldade de acesso das comunidades a este órgão, posto que inexistente sede na maioria dos estados, inclusive em Minas Gerais.

Lembramos que a certificação emitida pela Fundação Palmares não concede direito de propriedade, porém é um importante documento para pleitear a manutenção de posse, visto que se a comunidade for retirada perde-se o objeto para que o INCRA realize a titulação. Portanto, deve ser garantida a proteção da posse para que a comunidade não fique desassistida até a conclusão deste processo que se finaliza com a emissão do título de propriedade em prol da comunidade quilombola.

De forma subsequente é aberto processo no INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, nos termos do Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o artigo 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, definindo o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Esse processo de titulação muitas vezes prolonga-se por diversos momentos, são diversas as etapas, desde o pedido da comunidade até o registro do título das terras. Buscaremos aqui, explicar cada momento desse processo de forma sucinta.

³ Geralmente esta declaração de autodeterminação é encaminhada em forma de ata da associação quilombola para a Fundação Cultural Palmares, porém não há impedimentos legais que comunidades que ainda não possuem associação legalmente constituída realizem este requerimento.

No curso deste processo será elaborado o do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) do território, o qual é formado por um conjunto de documentos, dentre eles o Relatório Antropológico. A etapa subsequente é a de recepção, análise e julgamento de eventuais contestações, aprovado em definitivo esse relatório, o INCRA publica uma portaria de reconhecimento que declara os limites do território quilombola. Por fim, ocorre a regularização fundiária, com desintrusão de ocupantes não quilombolas mediante desapropriação e/ou pagamento de indenização e demarcação do território. O processo culmina com a concessão do título de propriedade à comunidade, que é coletivo, pró-indiviso e em nome da associação dos moradores da área, registrado no cartório de imóveis, sem qualquer ônus financeiro para a comunidade beneficiada. (INCRA, 2013.)

Em Minas Gerais há cerca de 480 comunidades quilombolas catalogadas pelo CEDEFES- Centro de Documentação Elóy Ferreira da Silva - destas, até a presente data foram certificadas 193 comunidades (FUNDAÇÃO PALMARES, 2015), porém apenas uma comunidade foi titulada, a comunidade Porto Roriz, que foi deslocada de seu território para construção da Usina Hidrelétrica de Irapé.

Há estados em processo avançado de titulações: São Paulo, Pará, Piauí, Maranhão e Rio Grande do Norte, já que possuem procedimentos estaduais próprios e processo simplificado para esta finalidade, destinando recursos próprios para a execução desta política⁴. Assim, urge a criação de via estadual de regularização fundiária quilombola em Minas Gerais, considerando que a competência para tal política é comum a todos os entes federativos.

De forma preponderante a grande inviabilidade da titulação são os procedimentos do processo previstos pelo Decreto nº 4.887/2003, cabe ressaltar se tratar de um entrave legal, pois seria injusto deixar de reconhecer a capacidade técnica dos servidores desta instituição. Como citado, compõe o RTID um relatório antropológico, esta peça tem custo médio de elaboração de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), assim, por ano, se realizam um número irrisório de estudos antropológicos devido à ausência de recursos. Estes são demasiadamente burocráticos, a título de

⁴Decreto nº 42.839, de 4 de fevereiro de 1998 – São Paulo. Neste estado, das 35 comunidades quilombolas, 30 já tiveram seu território titularizados.
Decreto n.º 3.572, de 22 de julho de 1999- Pará. Este estado dispensa em seu procedimento a elaboração de estudos antropológicos para a titulação de territórios quilombolas.
Lei Ordinária n.º 5.595, de 1 de Agosto de 2006- Piauí
Lei nº 9.104, de 09 de junho de 2008- Rio Grande do Norte

exemplo cita-se a comunidade Brejo dos Criolos⁵, que aguarda há mais de 15 anos a titulação, sendo considerado o processo em fase mais avançada em Minas Gerais. Claro que devemos considerar a dificuldade desta instituição em trabalhar no contexto brasileiro, onde muitas destas terras não foram devidamente regularizadas, em uma realidade de grilagens, ocupações ilegais, ausência de caracterização das terras devolutas e inexistência das sucessões no registro dominial dos imóveis. Por fim, outra dificuldade encontrada é ausência de fonte orçamentária para o pagamento das indenizações dos possuidores do justo título da propriedade.

A titulação do território quilombola, por se tratar de processo complexo costuma durar por muitos anos. Durante esse período, é frequente verificarmos causas de conflitos agrários envolvendo essas comunidades. Devemos considerar cada comunidade quilombola em sua trajetória própria com sua construção histórica, mas é comum que os membros da comunidade quilombola ao longo do tempo prestavam serviços à família do grande proprietário rural, que detém o poder político e econômico local, seja na condição de escravo, agregado ou empregado. Faz-se óbvio que quando este quilombo constituiu legalmente sua organização social e pleiteia o direito de reconhecimento de seu território (o qual o fazendeiro acredita ser de sua propriedade, muitas vezes possuindo título desta terra) isso irá ocasionar de forma majoritária um conflito agrário. Este conflito costuma envolver ameaças, agressões e em casos extremos homicídio.

Para evitar tais agravos, devemos ressaltar a importância do Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos- PPDDH. Este programa busca proteger pessoas, organizações, grupos e movimentos sociais envolvidos na luta pela ética, pela democracia, pela justiça social e pelos direitos fundamentais dos cidadãos; garantindo a segurança e a continuidade do trabalho dos defensores sem retirá-los do seu meio social, trabalhando simultaneamente para desarticulação e a punição dos agressores.

Além do conflito agrário o Escritório de Direitos Humanos, em sua atuação, identifica conflitos gerados pela criação de unidades de conservação ambiental (por exemplo, reservas biológicas) dentro do território quilombola, fato que impossibilita a atividade extrativista exercida de forma sustentável e retira da comunidade sua

⁵ A comunidade Brejo dos Crioulos está localizada na divisa dos municípios de São João da Ponte e Varzelândia, no Norte de Minas Gerais.

interrelação com o meio ambiente. Outra violação frequente é a instalação de atividades de mineração neste território, tal atividade comumente desmobiliza as relações sociais, implica em remoções das comunidades e gera grandes danos ambientais, resultado que também ocorre nas construções de barragens e hidroelétricas. Quanto aos quilombos urbanos, verificamos problemas relativos aos impactos dos grandes eventos no território, à especulação imobiliária que e às condições dignas de moradia.

Todo o processo de titulação, bem como demais ações ou empreendimentos que gerem impactos às comunidades tradicionais devem ser precedidos de consulta livre prévia e informada de seus membros, de acordo com a Convenção 169 da OIT, norma que prevê ainda o direito à propriedade das terras tradicionalmente ocupada por povos tradicionais. Vejamos jurisprudência neste sentido:

A referida Convenção não versa apenas sobre povos indígenas, mas também sobre outros povos "cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial".

Destaque-se que o artigo 14 da Convenção 169 prevê expressamente o direito à propriedade das terras tradicionalmente ocupadas, além de contemplar a obrigação dos Estados de instituírem "procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados". Daí porque, pode-se afirmar que a Convenção 169 também confere suporte normativo para a edição do Decreto 4.887/03. E a referida Convenção por versar sobre direitos humanos, desfruta de hierarquia suprallegal na ordem jurídica nacional, em conformidade com a mais recente orientação do STF nesta matéria. (JUSTIÇA FEDERAL DE SERGIPE, 2011).⁶

⁶Comunidade quilombola envolvida: Lagoa dos Campinhos - SE

Verifica-se o aumento de processos judiciais de reintegração de posse ou emissão de posse contra comunidades quilombolas, que muitas vezes se quer são qualificadas como tal, fator que já resultou em ordens judiciais de remoções dessas comunidades. É evidente a necessidade de intervenção da Fundação Palmares em processo judicial referente aos territórios quilombolas, a intervenção de uma instituição vinculada ao Governo Federal gera o deslocamento de competência do processo para a Justiça Federal, juízo competente para apreciar questões quilombolas. Assim, se o processo tramita na Justiça Estadual, faz-se necessário solicitar o deslocamento de competência para a Justiça Federal. Conseqüentemente para a defesa das comunidades o órgão competente é a Defensoria Pública da União. Os processos referentes à posse ou propriedade de terras ocupadas por comunidades quilombolas devem ser sempre acompanhados pelo Ministério Público, em âmbito estadual ou federal.

Neste sentido cita-se jurisprudência relativa à ação de reintegração de posse, autos número 0005369-65.2010.4.01.3813, em trâmite na Justiça Federal, que conta como réus membros da comunidade quilombola Marobá dos Teixeira, localizada em Almenara- MG:

Considerando que o imóvel objeto da presente lide é considerado como área remanescente de quilombo, conforme informado às fls. 102/104, apresenta-se caracterizado o interesse da Fundação Cultural Palmares, em face de seus objetivos institucionais estabelecidos na Lei nº 7.668/88 que dispõe: [...]

Desta forma, na qualidade de pessoa jurídica de direito público interno com atribuições atinentes à identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, tem-se que a Fundação Cultural Palmares insere-se no rol descrito no art.109, I, da CF/1988, razão pela qual exsurge a competência da Justiça Federal:

[...] Anote-se que a competência da Justiça Federal ressaí evidente ainda que se considere que a atuação da Fundação Cultural Palmares nestes casos se dê apenas como assistente e não na qualidade de litisconsorte. [...]

Com esses fundamentos, dou-me por competente para apreciar o feito. Intimem-se as partes da presente decisão. Retifique-se o polo passivo para incluir a Fundação Cultural Palmares como assistente. Comunique-se imediatamente ao Juízo da Comarca de Almenara acerca do reconhecimento da competência da Justiça Federal. Remetam-se os autos ao Ministério Público Federal para manifestação. (JUSTIÇA FEDERAL DE MINAS GERAIS, 2010).⁷

6. MECANISMO ESTADUAL DE TITULAÇÃO DE TERRAS

Conforme dito anteriormente, o INCRA é o órgão competente em âmbito federal pela titulação das comunidades quilombolas, por expressa determinação do Decreto nº 4887 de 2003. Não obstante, a competência para promover e executar os procedimentos correlatos à regularização fundiária é comum e concorrente dos estados, municípios e distrito federal (QUILOMBOLAS, 2015). Nesse sentido, muitos estados já vêm promovendo a criação de leis e procedimentos próprios que visam diminuir o tempo de espera das comunidades para sua titulação e diminuir os riscos gerados por esse procedimento.

A seguir faremos breve análise acerca da experiência do estado do Pará no que tange ao procedimento estadual de titulação de terras quilombolas. Segundo dados fornecidos pela Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, até 2013 das 193 comunidades quilombolas tituladas no Brasil, 118

encontravam-se no Pará. São cerca de 60 títulos, haja vista alguns abrangerem várias comunidades (PARÁ, 2015). O Pará é o exemplo de que o mecanismo estadual de titulação de terras conjugado com o diálogo com as comunidades é o caminho mais curto para a efetivação de direitos dos quilombolas.

6.1 A experiência exitosa do Pará

O reconhecimento do direito de propriedade dos quilombolas por meio da inclusão do artigo 322 da Constituição Estadual do Pará foi uma grande vitória da sociedade civil, neste caso guiada pelo CEDENPA – Centro de Estudos e Defesa do Negro no Pará – que por meio do diálogo e da pressão política vem conseguindo grandes conquistas junto aos órgãos governamentais.

O Pará foi o primeiro estado a criar um mecanismo estadual para cuidar da titulação de terras quilombolas, por meio do Decreto 663, de 1992. Este decreto, apesar de não surtir efeitos práticos (a titulação das terras de alguma comunidade), foi relevante no sentido de inspirar os atos normativos hoje vigentes que permitem um procedimento mais célere e eficaz. Atualmente, a legislação estadual que orienta o procedimento estadual é a Lei Estadual n.º 6.165 de 02 de dezembro de 1998 e o Decreto n.º 3.572, de 22 de julho de 1999. (TRECCANI, 2006)

No estado do Pará o órgão responsável pelo processamento do pedido de titulação é o ITERPA – Instituto de Terras do Pará – e pode ser iniciado de ofício ou por requerimento dos quilombolas, mesmo que não exista associação constituída na comunidade. Ainda no que tange ao pedido inicial, é parte legítima para requerer as entidades legalmente constituídas que possuem em seu estatuto a competência para fazer tal pedido. Todo o procedimento é gratuito. (TRECCANI, 2006)

Ao requerimento deve ser juntado um mapa com a área que se pretende seja reconhecida como quilombola. Caso a comunidade não tenha feito nenhum estudo nesse sentido, pode-se pedir que o ITERPA realize estudo georeferenciado que indicará as áreas pretendidas. No caso de comunidade que não possua associação própria, também é necessário a juntada da Certidão de Autodefinição da comunidade enquanto remanescente de quilombo. (TRECCANI, 2006)

Ato contínuo inicia-se a fase de documentação, durante a qual será realizada uma apuração técnica de eventuais falhas formais por parte do departamento jurídico do ITERPA. Em seguida, é aberto prazo para contestação, momento em que órgãos

públicos e particulares podem apresentar óbices ao reconhecimento das terras. Isso deve ser feito mediante apresentação de laudo histórico-antropológico realizado por profissionais qualificados para tal e cujas custas devem ser suportadas por quem contesta o pedido de titulação. Caso haja contestação, o estado tem quatro meses para contratar estudo que comprove a condição quilombola da comunidade que pleiteia a titulação. O ITERPA é quem decide se o pedido de titulação deve continuar tramitando ou não. (TRECCANI, 2006)

Superadas as contestações, é feita a consulta aos Cartórios de Registro de Imóveis, a fim de verificar se as terras a serem tituladas possuem outros proprietários. Em caso positivo é feita a desintrusão das terras, por meio de compra e venda, desapropriação ou doação das terras. Após isso, é feito um levantamento sócio econômico da comunidade, que irá registrar o número de famílias que será contemplada pela titulação das terras, as condições de saúde e educação e a atividade econômica predominantemente desenvolvida na comunidade. (TRECCANI, 2006)

Já na fase final do procedimento de titulação é realizada a demarcação da área que será titulada e a elaboração do memorial descritivo final, que deve ser analisado e aprovado pela comunidade. Por fim é realizado outro parecer acerca da legalidade de todo o procedimento de titulação, seguido da emissão do título que será assinado pelo governador, pelo ITERPA, pela liderança da comunidade quilombola e duas testemunhas e posteriormente registrado no Cartório de Registro de Imóveis. (TRECCANI, 2006)

7. CONCLUSÃO

Minas Gerais é um estado cujas ações governamentais correlatas à titulação de terras são tímidas e insipientes. Das aproximadamente 480 comunidades quilombolas, apenas 193 foram certificadas pela Fundação Cultural Palmares e 01 (uma) recebeu a titulação de suas terras (SOUZA, 2015). Cuida-se da comunidade de Porto Coris, no Vale do Jequitinhonha que em 2004, apenas quatro anos após a titulação de suas terras ter sido concluída, se viu obrigada a sair de lá para a construção da hidrelétrica de Irapé (PORTO CORIS, 2015).

Já houve a iniciativa de deputados perante a Assembleia Legislativa, por duas vezes, de se criar um mecanismo estadual de titulação de terras quilombolas⁸. Nas duas oportunidades, porém, os projetos foram arquivados. Uma norma regulamentando a competência estadual para titulação de terras seria de grande importância haja vista o desrespeito contumaz de direitos dos quase 115 mil quilombolas que vivem em Minas Gerais (MINAS, 2015). Atualmente, diversas demandas trazidas pelas lideranças dessas comunidades não são solucionadas porque a incerteza das concessionárias e até mesmo órgãos governamentais acerca da propriedade das terras são usadas como empecilho para o cumprimento dos serviços. Assim, muitas comunidades ainda não possuem energia elétrica, sistema de água e esgoto encanados (saneamento básico), acesso ao tratamento médico e odontológico e também a oportunidade de estudo e trabalho.

Estima-se que 98% das comunidades quilombolas se encontrem na área rural das cidades mineiras (SILVA, 2010). A falta de informações acerca dos direitos dos quilombolas faz com que os moradores das cidades e, em alguns casos até mesmo o poder público desrespeitem esses direitos, criminalizando o movimento social, tratando os quilombolas como invasores de terras, pessoas que descumprem a lei e que, portanto, não merecem cuidado do Estado.

Privados dos serviços básicos que garantem a vida digna de qualquer ser humano, muitos jovens dessas comunidades optam por viver e trabalhar nas cidades. Isso porque tem se que, predominantemente, as atividades econômicas desenvolvidas nas comunidades quilombolas seja artesanal ou então agricultura para subsistência. A longo prazo, essa saída dos jovens das comunidades pode significar até mesmo no desfazimento das mesmas. Nesse sentido:

Nos dias de hoje, a população quilombola está entre um dos grupos humanos mais desprivilegiados do Brasil. Muitas comunidades estão ameaçadas de desaparecimento, devido à falta de perspectiva de geração de renda ou de subsistência que é constatada quase unanimemente pelos moradores dessas comunidades. Assim, parte da população jovem ou adulta segue em migração para os grandes centros urbanos, deixando para trás e sem perspectiva de volta permanente os idosos, mulheres e crianças. Como tentativa de permanência no local em que vivem as comunidades organizam-se principalmente em torno

⁸ Projetos de Lei nº 883/2011 e nº 5.068/2014.

da atividade artesanal, do trabalho na lavoura e de pequenos serviços domésticos em residências próximas às regiões. (MINAS, 2015)

Não obstante a existência de órgãos estaduais que objetivam o auxílio jurídico e técnico aos quilombolas, não é possível pensar em efetivação de direitos humanos dos quilombolas sem que haja alternativas céleres e eficazes direcionadas para esse grupo. A existência de um mecanismo estadual de titulação de terras das comunidades quilombolas é uma necessidade real e urgente haja vista a propriedade da terra ser uma espécie de pré-requisito para que outros direitos fundamentais e tão importantes quanto à moradia sejam efetivados.

Ao longo do processo de titulação a comunidade quilombola também deverá estar protegida de impactos decorrentes de conflitos agrários, ambientais, econômicos e sociais. Para a completa satisfação dos direitos humanos o título do território quilombola deverá ser acompanhado de políticas sociais e de desenvolvimento econômico, que serão elaboradas e executadas a partir da autônoma demanda de seus destinatários.

Ao final do presente trabalho conclui-se que em termos de defesa dos direitos quilombolas o Brasil ainda caminha a passos lentos. Embora seja direito fundamental e, portanto, autoaplicável, o direito à moradia ainda é pouco observado quando se trata de comunidades remanescentes de quilombolas. Sabe-se que ainda é preciso avançar muito em termos de vontade política dos órgãos competentes pela titulação das terras, bem como conscientizar os próprios quilombolas acerca de seus direitos e deveres enquanto povo tradicional.

A experiência bem sucedida com o estado do Pará no que tange ao diálogo com as comunidades quilombolas e com os movimentos sociais organizados nos dá ideia do que pode ser alcançado por comunidades quilombolas de todo o país a respeito de efetivação de direitos humanos fundamentais. O mecanismo estadual de titulação de terras parece ser o mais eficiente e eficaz, uma vez que o estado é campeão nacional em número de titulações bem sucedidas.

O estado de Minas Gerais se apresenta deficitário no que diz respeito à efetivação dos direitos dos quilombolas e o quadro atual é desanimador. Apesar de discutido na Assembleia Legislativa, os projetos de lei que criam o mecanismo estadual de titulação foram arquivados em momentos distintos, demonstrando a falta

de preocupação dos políticos com a salvaguarda de direitos tão caros aos quilombolas.

Por fim, é importante termos em mente que tão relevante quanto à luta pelo reconhecimento e efetivação do direito à moradia, bem como a todos os direitos fundamentais dos quilombolas, é a conscientização das comunidades remanescentes de quilombos acerca dos mesmos. Conhecer seus direitos é o primeiro passo para garantir que os mesmos sejam efetivados no futuro. Assim, conhecendo seus direitos e dialogando permanentemente com sociedade civil e órgãos públicos (Ministério Público, Defensoria Pública da União, Fundação Palmares, entre outros), aos poucos é possível seja feita pressão política e conquista dos direitos fundamentais aqui debatidos.

8.REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1996

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRANDÃO, Adelino. Direito racial brasileiro: teoria e prática. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

BRASIL. Constituição Federal. 1988. **Diário Oficial da União** 05 out. 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 25 out. 2013.

BRASIL. Decreto nº 4887 de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em 25 out. 2013.

BRASIL. Decreto nº 5051 de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. **Diário Oficial da União** 19 abril 2004. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em 25 out. 2013.

BRASIL. Decreto nº 3.551 de 04 de agosto de 2000. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. **Diário Oficial da União** 04 ago 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3551.htm. Acesso em 25 out. 2013.

BRASIL. Lei 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União** 20 de julho de 2010. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm. Acesso em 25 out. 2013.

BRASIL. Decreto 4887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**. 20 nov. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm>. Acesso em 11 fev. 2015.

CEDEFES. **Comunidades quilombolas de Minas Gerais no século XXI – História e resistência**. Organizado por Centro de Documentação Elóy Ferreira da Silva. – Belo Horizonte: Autêntica/CEDEFES, 2008.

COMUNIDADES quilombolas de Minas Gerais. **Comissão Pró Índio de São Paulo**. Disponível em: http://www.cpisp.org.br/comunidades/html/brasil/mg/mg_quilombos_rurais_porto-coris.html. Acesso em: 10 fev. 2015.

ESCRITÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (MG). **Quilombos de Minas**: manual de orientação jurídica para a criação de associações quilombolas. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2008. 92 p.

FUNDAÇÃO PALMARES. **Quadro geral de comunidades remanescentes de quilombos**. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/Lista-das-CRQs-Certificadas-Quadro-por-Regi%C3%A3o-Atualizada-02-07-2015.pdf>. Acesso em 25 jul. 2015.

FUNDAÇÃO PALMARES. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/quilombola/>. Acesso em 25 out. 2015.

INCRA. Disponível em <http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas>. Acesso em: 25 out. 2015.

MINAS e a questão dos quilombos. **Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/incl/Extra/Quilombos.htm>>. Acesso em 12 fev. 2015.

JUSTIÇA FEDERAL DE MINAS GERAIS. Processo: 0005369-65.2010.4.01.3813. Data da sentença: 26/05/2010.

JUSTIÇA FEDERAL DE SERGIPE. Ação Ordinária nº 2008.85.00.001626-6 Data da sentença: 14/05/11.

PARÁ. Decreto n.º 3.572, de 22 de julho de 1999. Regulamenta a Lei n.º 6.165, de 2 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a Legitimação de Terras dos Remanescentes das Comunidades dos Quilombos e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Disponível em <<http://www.cpisp.org.br/htm/leis/pa04.htm>>. Acesso em: 25 out. 2015.

PARÁ é campeão brasileiro na titulação de territórios quilombolas. **Observatório Quilombola**. Disponível em: <<http://www.koinonia.org.br/OQ/noticias-detalhes.asp?cod=12782>>. Acesso em 11 fev. 2015.

PASSOS, Najila. Das 3.782 terras quilombolas do país, só 193 foram tituladas. **Carta Maior**. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Movimentos-Sociais/Das-3-782-terras-quilombolas-do-pais-so-193-foram-tituladas%0D%0A/2/26212>. Acesso em 11 fev. 2015.

PIAUI Lei Ordinária n.º 5.595, de 1 de Agosto de 2006. Disponível em <http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/ato/12405>. Visitado em 25 de outubro de 2013

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007

Por que as titulações não acontecem? **Comissão Pró Índio de São Paulo**. Disponível em: http://www.cpisp.org.br/terras/html/por_que_as_titulacoes_nao_acontecem.aspx >. Acesso em 11 fev. 2015.

PORTO CORIS. **Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva**. Disponível em: <http://www.cedefes.org.br/index.php?p=projetos_detalhe&id_pro=115>. Acesso em 11 fev. 2015.

PYL, Bianca. Só uma comunidade quilombola recebeu título federal em 2011. **Repórter Brasil**. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/2012/02/so-uma-comunidade-quilombola-recebeu-titulo-federal-em-2011/>. Acesso em 11 fev. 2015.

QUILOMBO BREJO DOS CRIoulos. Disponível em <http://quilombobrejodoscrioulos.blogspot.com.br/>. Acesso em 25 out. 2013.

QUILOMBOLAS. **Instituto de Colonização e Reforma Agrária**. Disponível em: < <http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/quilombolas> >. Acesso em: 10 fev. 2015.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 9.104/2008**. Disponível em <http://www.mineiropt.com.br/media/uploads/lib//lei9104.PDF>. Acesso em 25 out. 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006.

SÃO PAULO. Decreto nº 42.839, de 4 de fevereiro de 1998. Regulamenta o artigo 3º da Lei nº 9.757, de 15 de setembro de 1997, que dispõe sobre a legitimação de posse de terras públicas estaduais aos Remanescentes das Comunidades de Quilombos, em atendimento ao artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. **Diário Oficial do Estado** em 4 fev. 1998. Disponível em <http://www.cpis.org.br/html/leis/sp04.htm>. Acesso em 25 out. 2015.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Disponível em: <http://www.social.mg.gov.br/component/gmg/page/1340-ppddham-subdh>. Acesso em: 25 out. 2015.

SERGIPE. Ação Ordinária nº 2008.85.00.001626-6 **Diário Judicial Eletrônico**: 14 maio 2011. Comunidade quilombola envolvida: Lagoa dos Campinhos – SE.

SILVA, Eva Aparecida. Ser remanescente de quilombo em comunidades do Vale do Mucuri: reflexões preliminares de pesquisa. **Revista identidade!** São Leopoldo, RS, v. 15, n. 1, jan/jun 2010, p. 23-32.

SOUZA, Daiane. Certificações quilombolas crescem 23% nos últimos dois anos. **Fundação Cultural Palmares**. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/?p=36000>. Acesso em: 10 fev. 2015.

THEODORO, Mário. **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: Ipea, 2008.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de quilombo:** caminhos e entraves do processo de titulação. Belém: Secretaria Executiva de Justiça. Programa Raízes, 2006, 354 p. Disponível em: <<http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Girolamo.pdf>>. Acesso em 11 fev. 2015.

